

Vergaderjaar 2019–2020

35 280

Regels inzake een defensiematerieelbegrotingsfonds (Wet defensiematerieelbegrotingsfonds)

Nr. 6

VERSLAG

Vastgesteld 20 november 2019

De vaste commissie voor Defensie, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave

Inleiding en achtergrond	1
Hoofdpijnen van het wetsvoorstel	2
Informatiepositie, budgetrecht en relatie tot het Infrastructuurfonds	5

Inleiding en achtergrond

De leden van de VVD-fractie hebben met grote belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Wel hebben zij nog enkele vragen.

De leden van de PVV-fractie hebben met ongenoegen kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden staan voor een krijgsmacht die recht doet aan onze veiligheidsproblemen en ons eigen land verdedigt en veilig houdt. Zij willen dat onze manschappen gebruik maken van betrouwbaar materiaal, het liefst afkomstig van de werkscheppende Nederlandse Defensie-industrie. De leden van de PVV-fractie zijn fel tegen een begrotingsfonds en beschouwen dit wetsvoorstel als een aanval op onze democratie en de veiligheid van onze burgers en militairen.

De leden van de CDA-fractie zijn verheugd over de instelling van een Defensiematerieelbegrotingsfonds. Het vergroot de voorspelbaarheid en schokbestendigheid van de Defensiematerieelbegroting. Met het begrotingsfonds blijven financiële middelen die bestemd zijn voor een specifiek doel, meerjarig voor dat doel beschikbaar. Met de onbeperkte

eindejaarsmarge was dat ook al het geval voor verwervingsprojecten. Nu komen de uitgaven voor instandhouding daarbij, inclusief uitgaven aan munitie die voorheen niet op het investeringsartikel werden geboekt. Daardoor wordt de *life cycle costing* (LCC) gedachte ondersteund, waarbij de aanschaf, instandhouding, vervanging en afstoting in samenhang kunnen worden gezien. Zo kan een integrale afweging tussen investeringen in nieuwe aanschaf en instandhoudingsuitgaven beter gemaakt worden. Dit kan een bijdrage leveren aan de doelmatigheid van investeringsbeslissingen. De leden van de CDA-fractie verwelkomen dit.

De leden van de D66-fractie zijn verheugd dat mede door de motie van de leden Belhaj (D66) en Voordewind (CU) de regering wetgeving heeft voorbereid voor het instellen van een Defensiematerieelbegrotingsfonds. Wat de leden van de D66-fractie betreft staat met dit voorstel het vergroten van de voorspelbaarheid en de schokbestendigheid van het Defensiematerieelbegroting voorop. De leden van de D66-fractie onderschrijven ook het doel van het fonds: het bevorderen van een integrale afweging door het meerjarig plannen, monitoren en beheersen van de uitgaven aan de ontwikkeling, verwerving en instandhouding van Defensiematerieel en ICT-middelen en infrastructuur. Wel hebben deze leden nog een aantal vragen.

De leden van de SP-fractie hebben met grote belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Defensiematerieelbegrotingsfonds. Zij zien geen ernstige redenen vóór de oprichting van dit fonds. Wel hebben zij nog een aantal vragen.

De leden van de CU-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel voor een Defensiematerieelbegrotingsfonds. Zij zijn blij dat hiermee uitvoering wordt gegeven aan de motie Belhaj-Voordewind. Deze leden hebben nog enkele vragen ter toelichting en uitleg.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij onderschrijven het belang van meerjarig integraal beheer van de verwerving en instandhouding van materieel, ICT-middelen en infrastructuur, ook ten behoeve van een optimale informatievoorziening richting de Staten-Generaal. Deze leden hebben een aantal vragen over het wetsvoorstel.

Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie vragen wat de verschillen en/of overeenkomsten zijn tussen de termen «gereedstelling», beheer, onderhoud, instandhouding en verwerving. Kan de regering, naast het geven van voorbeelden, ook aangeven, per term, of deze wel of niet binnen het Defensiematerieelbegrotingsfonds valt? De leden van de VVD-fractie vragen voorts waarom de personele component tijdens de komende begrotingsbehandeling nog geen onderdeel zal zijn van het Defensiematerieelbegrotingsfonds? Welk verschil is er met het Infrastructuurfonds en het Deltafonds waarbij delen van de personele kosten wel binnen het fonds vallen? De leden van de VVD-fractie wensen dat de personele kosten wel in de Defensiematerieelbegrotingsfonds opgenomen zullen worden.

De leden van de PVV-fractie menen dat het begrotingsfonds leidt tot bureaucratiesering en verslechtering van de parlementaire controle op de materieelbegroting. Zelfs de grootste Eurofiel moet volgens deze leden inzien dat de materiaalproblemen het gevolg zijn van het Europees aanbesteden en het onbestraft blijven van de verantwoordelijken voor de vele slachtoffers door onveilig buitenlands materiaal. De vele misstanden

rondom onder andere GrIT, JSF's, munitie, Chroom-6, PX10 en materiële falen spreken in dit verband boekdelen, zo stellen de leden van de PVV-fractie.

De leden van de CDA-fractie vragen welke effecten Defensie verwacht van de *life cycle costing* (LCC) benadering, waaronder boekhoudkundig, maar ook als het gaat om nieuwe inzichten in wat nodig is op het gebied van reservedelen, componenten, et cetera. De budgetbehoefte is immers mede gebaseerd op bijvoorbeeld uitgesteld en/of achterstallig onderhoud, dat in de toekomst nog plaats dient te vinden. De leden van de CDA-fractie vragen of Defensie verwacht extra kosten in beeld te krijgen?

De leden van de CDA-fractie stellen dat het mooi is dat meer middelen op het Defensiematerieelbegrotingsfonds onbeperkt kunnen worden meegenomen naar het volgende begrotingsjaar. Dit gold al voor de investeringsuitgaven, doordat daarvoor een onbeperkte eindejaarsmarge gold. Dit is onderdeel van de kabinetsafspraken over de begrotingsregels. In hoeverre geeft het Defensiematerieelbegrotingsfonds aan deze afspraak een wettelijke status? De leden van de CDA-fractie verwelkomen deze ruimte, maar het mag geen vrijbrief zijn voor het doorschuiven van investeringen, als gevolg van door Defensie zelf veroorzaakte vertragingen. Deze leden roepen de regering op prioriteit te blijven geven aan het versterken van de voorzien-in keten.

De leden van de CDA-fractie menen dat het fonds weliswaar de onvoorspelbaarheid en schokgevoeligheid van de Defensiematerieelbegroting vermindert, maar ze slechts ten dele wegneemt. Een verschil met de bestaande situatie is dat straks ook niet-uitgegeven middelen voor instandhoudingsuitgaven in principe kunnen worden meegenomen naar het volgende begrotingsjaar, omdat deze middelen overgaan naar het fonds. Dat is mooi, vinden de leden van de CDA-fractie. Maar klopt het dat de eindejaarsmarge hier gelimiteerd is tot 1% van de uitgaven, waardoor niet uitgegeven middelen niet onbeperkt kunnen worden meegenomen naar het volgende jaar? Waarom heeft de regering hier niet eveneens gekozen voor een onbeperkte eindejaarsmarge? De leden van de CDA-fractie verzoeken hierop een toelichting. Welke mogelijkheden zijn er binnen het fonds om via de eindejaarsmarge middelen van instandhoudingsuitgaven over te hevelen naar het investeringsartikel, of andersom? De leden van de CDA-fractie stellen over de prijscompensatie dat in het regeerakkoord als mogelijke maatregel voor het vergroten van de schokbestendigheid van de Defensiematerieelbegroting een specifieke prijsindex voor Defensie wordt genoemd. In dat kader heeft het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) in opdracht van Defensie inmiddels twee onderzoeken uitgevoerd. Op basis van het eerste onderzoek van het CBS over de jaren 2010–2015 was er geen directe aanleiding om een specifieke prijsindex voor Defensie in te stellen. Echter, uit het vervolgonderzoek van het CBS blijkt een verschil in de ontvangen compensatie en de daadwerkelijke prijsontwikkeling van Defensie-investeringen dat niet eerder was voorzien. De prijsstijging van de Defensie-investeringen in 2016 en 2017 bleek hoger dan de prijsbijstelling die Defensie ontvangt. De Ministers van Defensie en Financiën zullen bezien «op welke manier dit een plek kan krijgen in de maatregelen om de voorspelbaarheid en schokbestendigheid van de Defensiebegroting te vergroten» en «een specifieke index voor investeringen kan één van de opties zijn.» De leden van de CDA-fractie zijn voorstander van zo'n specifieke index. Waarom hakt de regering geen knoop door? Zijn vervolgstappen- en/of onderzoeken voorzien?

De leden van de CDA-fractie constateren dat een tweede mogelijke maatregel die in het regeerakkoord werd genoemd het komen tot een structurele oplossing voor de valutaproblematiek is. Daar is een voorziening voor in het leven geroepen. Deze is aangevuld en vervolgens aangewend. De leden van de CDA-fractie vragen of het klopt dat er op dit moment feitelijk géén reserve meer is om eventuele wisselkoerstegen-

vallers op te vangen en dat Defensie de reserve weer wil vullen vanuit toekomstige wisselkoersmeevallers, indien deze zich voordoen. Op welke wijze voorziet het Defensiematerieelbegrotingsfonds in de voorziening voor valutaschommelingen?

De leden van de D66-fractie vragen in hoeverre het Defensiematerieelbegrotingsfonds de valutaproblematiek structureel oplost.

De leden van de SP-fractie geven de voorkeur aan het personeel en de basisvoorzieningen op hoger niveau te krijgen. De regering geeft op dat terrein de voorkeur voor een flexibel personeelssysteem, terwijl op het vlak van ontwikkelingen en aanschaf van hoogtechnologische wapensystemen wordt getracht de onzekerheid zoveel mogelijk te beperken. Meer overgebleven niet-bestede financiële middelen kunnen naar dat idee gemakkelijker worden «meegenomen» naar een volgend begrotingsjaar. De leden van de SP-fractie vragen of dit ook gaat gelden voor andere middelen op de Defensiebegroting dan materiële, zoals bijvoorbeeld personele middelen. Hoe wordt dat georganiseerd?

De leden van de SP-fractie menen dat de jaarlijkse bespreking van de voorstellen van de regering zou moeten volstaan voor de planning en aanschaf van die investeringen. De leden van de SP-fractie vragen of de materieelkosten van Defensie met dit fonds beter zijn te beheersen? Onvoorspelbaarheid moet worden geminimaliseerd, zekerheid moet zoveel mogelijk worden gegarandeerd. Of dat in de woelige buitenwereld te organiseren valt, blijft volgens de leden van de SP-fractie een grote vraag. Acht de regering de genomen maatregelen, als de instelling van een reserve voor valutaschommelingen wel geslaagd, nu die reserve is opgegaan aan de F-35? Zal het Defensiematerieelfonds hierin verbetering brengen? Heeft de regering andere methoden overwogen? Zo ja, welke, zo vragen de leden van de SP-fractie?

De leden van de CU-fractie stellen dat de systematiek van het fonds ertoe kan leiden dat de Defensiematerieelbegroting meer voorspelbaar en beter bestand tegen schokken wordt. Tegelijk wordt het budgetrecht van de Kamer niet aangetast, zo staat in de memorie van toelichting te lezen. De leden van de CU-fractie vragen echter hoe gevoelig het fonds niettemin kan zijn voor eventuele toekomstige besluiten om opnieuw drastisch te bezuinigen op Defensie-uitgaven. Wanneer een kabinet een aantal jaren achter elkaar besluit veel minder aan het fonds bij te dragen, zal het fonds dan toch alsnog als het ware opdrogen?

In dit verband vragen deze leden ook of het fonds voldoende beveiligd is tegen oneigenlijk gebruik van middelen uit het fonds voor doeleinden die niet met de lange termijn materieelplanning te maken hebben. Artikel 5, lid 4, van de wet biedt wel de mogelijkheid via een voorgehangen algemene maatregel van bestuur bepaalde financiële verplichtingen en uitgaven uit te zonderen van financiering en bekostiging uit het fonds. Als concrete voorbeelden worden in de memorie van toelichting zaken genoemd als uitgaven voor brandstof, energie, water, beveiliging en schoonmaken. Volgens deze leden zouden dergelijke uitgaven hoe dan ook nooit uit het fonds bekostigd moeten worden. Zij vragen of de regering het daarmee eens is en of dit dan ook niet op deze manier in de wet opgenomen zou moeten worden.

De leden van de CU-fractie vragen voorts of de regering kan toelichten wat precies het verschil is tussen uitgaven voor instandhouding en uitgaven voor gereedstelling en of de regering een toelichting kan geven op de opmerking uit de memorie van toelichting, waarin gesteld wordt dat het instellen van een begrotingsfonds de mogelijkheden tot een algehele jaarlijkse prioriteitenstelling bij de aanwending van de middelen beperkt. De memorie van toelichting stelt ook dat het fonds het voor het Ministerie van Defensie mogelijk maakt om te komen tot een integrale afweging bij het verwerven en in stand houden van materieel, ICT-middelen en

infrastructuur. De leden van de CU-fractie vragen of de regering verder kan toelichten hoe deze integrale afweging hierdoor zal verbeteren ten opzichte van de huidige situatie en die in het verleden.

De leden van de SGP-fractie vragen naar de verhouding tussen de artikelen 4, 5 en 6. Deze leden vragen of het klopt dat zowel ontvangsten (artikel 4) als uitgaven (artikel 5) integraal en in samenhang worden weergegeven in een meerjarenoverzicht conform artikel 6. Daarnaast vragen zij waarom de verdeling van middelen alleen voor een periode van vijf jaar gedetailleerd wordt weergegeven en niet waar mogelijk ook voor de daaropvolgende jaren?

De leden van de SGP-fractie constateren dat de begroting van het fonds een overzicht zal bevatten van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten voor het begrotingsjaar en de veertien daarop aansluitende jaren (artikel 3). Dit komt overeen met de planningshorizon van het investeringsprogramma van Defensie en met artikel 6 van de Defensiebegroting. De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre onderzocht en overwogen is wat, met het oog op zeer langdurige verwervingstrajecten, het nut of de meerwaarde zou zijn van een overzicht voor een periode van bijvoorbeeld twintig jaar?

Ten aanzien van de uitgavenkant van het begrotingsfonds (artikel 5) vragen de leden van de SGP-fractie waarom in lid 2 gekozen is voor het afzonderlijk opnemen van bepalingen over investeringsprojecten in internationaal samenwerkingsverband. Vallen hieronder ook uitgaven in het kader van samenwerking binnen PESCO of de NAVO. Zo ja, welke? Voorts vragen de leden van de SGP-fractie waarom in het derde lid van artikel 5 gekozen is voor het opnemen van personele kosten in het Defensiematerieelbegrotingsfonds. Worden bijvoorbeeld personeelskosten gerelateerd aan de verwerving van materieel meegenomen? Ook vragen deze leden hoe onderscheid gemaakt wordt tussen personele kosten direct gerelateerd aan operationele inzet enerzijds, en kosten vanwege instandhouding (al dan niet tijdens diezelfde operationele inzet) anderzijds? In hoeverre kan het derde lid van artikel 5 overigens bijdragen aan meer en beter inzicht in de «*life cycle costs*» – kosten van opleiding, salariering, et cetera – van een militair gedurende diens gehele loopbaan?

Informatiepositie, budgetrecht en relatie tot het Infrastructuurfonds

De leden van de VVD-fractie eisen dat de informatiepositie van de Kamer volledig gelijk blijft. Hetzelfde geldt voor het budgetrecht van de Kamer. Waaruit blijkt het feit dat de informatiepositie en het budgetrecht gelijk blijven? Voorts vragen de leden van de VVD-fractie waarom het Defensieprojectenoverzicht zou moeten komen te vervallen. Waarom kunnen bij het Deltafonds en het Infrastructuurfonds wel verdiepingsbijlagen worden gevoegd en bij het Defensiematerieelbegrotingsfonds niet? Wat is daar de reden voor? De leden van de VVD-fractie zien namelijk wel een voordeel in het in stand houden van het Defensieprojectenoverzicht (DPO).

De leden van de CDA-fractie hechten zeer aan adequate informatievoorziening aan de Kamer. Volgens de memorie van toelichting zal de informatievoorziening over de gemaakte keuzes aan de Staten-Generaal verbeteren, waarbij meer inzicht wordt geboden in de samenhang tussen verwerving en instandhouding van materieel, ICT-middelen en infrastructuur. Dat is winst; de kosten voor instandhouding, die tot nu toe elders op de begroting waren geboekt, worden opgenomen in het fonds. Het voornemen om het Defensieprojectenoverzicht (DPO) te integreren in de begroting van het Defensiematerieelbegrotingsfonds, roept bij de leden van de CDA-fractie echter veel vragen op.

In de dummybegroting is vermeld dat het DPO op hoofdlijnen is geïntegreerd in de begroting. Een deel van de informatie uit het DPO is echter niet in de dummybegroting geïntegreerd, waaronder:

- in het begrotingsfonds worden de investeringsprojecten benoemd met een financiële omvang van meer dan € 100 miljoen; voor het DPO wordt een ondergrens van € 25 miljoen gehanteerd. Daardoor bevat de Defensiematerieelbegroting dus informatie over minder projecten dan het DPO;
- een uitgebreidere beschrijving van de investeringsprojecten, waarbij onder meer wordt ingegaan op inleiding/strategisch beleidskader/opdracht, relatie met andere projecten en relevante eerdere Kamerstukken;
- per project een overzicht van de oorspronkelijke planning en de afwijking ten opzichte van de planning in het voorgaande jaar;
- een uitgebreidere toelichting op belangrijke wijzigingen ten opzichte van vorig jaar;
- per project een tabel met een overzicht van de raming van de uitgaven voor de komende vijf jaar, en de raming in de vorige begroting (waardoor mutaties zichtbaar worden).

De leden van de CDA-fractie vragen of het klopt dat deze informatie komt te vervallen, indien het DPO in de begroting van het fonds wordt geïntegreerd? Erkent de regering dat dit een verslechtering van de informatiepositie van de Kamer zou betekenen? Is de regering bereid het DPO te handhaven naast de Defensiematerieelbegroting?

De leden van de CDA-fractie stellen voorts dat blijkt dat er in de uitwerking verschillen zijn met het Infrastructuurfonds. In de toelichting op het wetsvoorstel is opgemerkt dat de systematiek van het Infrastructuurfonds als uitgangspunt is genomen voor de inrichting van het Defensiematerieelbegrotingsfonds. Dit is in lijn met de motie Belhaj-Voordewind. In de uitwerking zijn er wel een aantal verschillen tussen de dummybegroting van het Defensiematerieelbegrotingsfonds en de begroting van het Infrastructuurfonds. In de dummybegroting van het Defensiematerieelbegrotingsfonds ontbreekt een verdiepingsbijlage, zoals in het Infrastructuurfonds. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering bereid is zo'n verdiepingsbijlage op te nemen die vergelijkbaar is met het Infrastructuurfonds, om meerjarig inzicht te kunnen krijgen in wijzigingen en verschuivingen van budgetten op artikelonderdeelniveau? Hetzelfde geldt voor de tot dusver ontbrekende bijlage over instandhouding. De budgetbehoefte is mede gebaseerd op bijvoorbeeld uitgesteld en/of achterstallig onderhoud, dat in de toekomst nog plaats dient te vinden. Het geeft inzicht in te verwachten uitgaven die nog niet zijn ingepast in de begroting. De begroting biedt daardoor inzicht in geraamde (potentiële) tekorten. Dat zou bijvoorbeeld zinvol kunnen zijn voor de instandhouding van infrastructuur (vastgoed) van Defensie. Uit het strategisch vastgoedplan, bleek immers dat de budgetbehoefte het beschikbare budget overstijgt. Daarnaast is een dergelijk overzicht mogelijk ook zinvol voor de instandhouding van materieel en/of IT, waar immers ook sprake kan zijn van achterstallig en/of uitgesteld onderhoud. De leden van de CDA-fractie vragen een reactie hierop.

De leden van de CDA-fractie constateren dat, anders dan bij het Infrastructuurfonds, waarin een apart artikel opgenomen is voor megaprojecten verkeer en vervoer, in de dummybegroting de grote projecten bij Defensie (Verwerving F-35 en vervanging onderzeebootcapaciteit) niet op aparte subartikelen/artikelonderdelen zijn geboekt. Is de regering bereid dit in de fondsbegroting te doen, en daarbij aparte artikelonderdelen op te nemen voor de projecten die als groot project zijn aangewezen?

De leden van de D66-fractie benadrukken dat het budgetrecht van de Kamer ten opzichte van de bestaande situatie in ieder geval niet verzwakt mag worden. De leden stellen dan ook voor om materieelinvesteringen verder op te splitsen in subartikelen.

De leden van de SP-fractie menen dat er veel mogelijkheden overblijven om informatie van de regering over het beleid voor Defensiematerieelverwerving te verkrijgen. Deze leden oordelen daarover dat er nog veel verbeteringen te verzorgen zijn door de regering. Het Infrastructuurfonds is een voorbeeld voor het Defensiematerieelfonds en dat leidt tot enkele vragen over de verschillen van het Defensiematerieelfonds met dat Infrastructuurfonds. Is de waarneming correct dat het Infrastructuurfonds meer informatiemogelijkheden bevat dan het Defensiematerieelfonds zoals dat nu is opgezet? Is de regering bereid het Infrastructuurfonds ook in details als voorbeeld te nemen en veel specifiekere informatie te geven in het Defensiematerieelbegrotingsfonds? Is de regering bereid het artikel «Materieel» verder te specificeren naar bijvoorbeeld de investeringen in de afzonderlijke krijgsmachtdelen en de post Defensiebreed? Zo nee, waarom niet? Is de regering bereid naar het voorbeeld van het Infrastructuurfonds alle veranderingen, of mutaties, apart toe te lichten? Is de regering bereid daarbij veranderingen vanaf 5 miljoen euro te nemen op begrotingsartikelen die groter zijn dan 200 miljoen euro? Is de regering bereid de materieelinvesteringen verder onder te verdelen, zodat beter inzicht verkregen kan worden in de afzonderlijke posten?

De leden van de SP-fractie vragen voorts waarom de regering een aantal informatieve posten, zoals in het jaarlijkse Defensiematerieeloverzicht, niet heeft opgenomen in de voorbeeldbegroting van het Defensiematerieelfonds. De leden van de SP-fractie dringen er bij de regering op aan dat bij volgende gelegenheden te doen. Is de regering bereid ieder voorjaar een Defensieprojectoverzicht (DPO) uit te brengen, dus het jaarlijkse materieeloverzicht in stand te houden naast de begroting voor het Defensiematerieelbegrotingsfonds?

In algemene zin vragen de leden van de SGP-fractie hoe het Defensiematerieelbegrotingsfonds het budgetrecht van de Tweede Kamer beïnvloedt.

De voorzitter van de commissie,
De Vries

Adjunct-griffier van de commissie,
Wever